Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8663**

17. Wahlperiode 10. 02. 2012

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Wolfgang Gehrcke, Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Stefan Liebich, Niema Movassat, Alexander Ulrich, Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE.

Visaerteilungen im Jahr 2011

Wie aus früheren Antworten der Bundesregierung auf regelmäßige Anfragen der Fraktion DIE LINKE. zur Visaerteilungspraxis hervorgeht, sind die Ablehnungsquoten in Bezug auf einzelne Länder, aber auch bei einzelnen Auslandsvertretungen innerhalb eines Landes, höchst unterschiedlich (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 17/6225). Insbesondere in ärmeren Regionen, in afrikanischen Ländern und in Ländern, aus denen viele Asylsuchende kommen, werden Visumanträge überdurchschnittlich häufig abgelehnt. Während die Ablehnungsquote weltweit im Jahr 2010 nur etwa acht Prozent betrug, lag sie in der Türkei bei 14 Prozent (Ankara: 24 Prozent), in Afghanistan bei 35 Prozent, und in den afrikanischen Ländern Angola, Elfenbeinküste, Ghana, Guinea, Kamerun, Kongo, Mali, Nigeria, Senegal und Sudan, wo Zweifel an vorgelegten Dokumenten eine besondere Rolle spielen, reichten die Ablehnungsquoten von etwa einem Drittel bis zu 50 Prozent. Allerdings sind in diesen Quoten solche Fälle nicht erfasst, in denen Betroffene angesichts zu hoher Anforderungen oder Schikanen im Verfahren ein Visumverfahren nicht länger betreiben und aufgeben; ebenso wenig natürlich Fälle, in denen mangels Erfolgsaussichten erst gar kein Antrag gestellt wird. In der Praxis reicht oftmals bereits der Umstand aus, dass die Betroffenen keine minderjährigen Kinder haben und/oder dass sie über keine hohen regelmäßigen Einkünfte verfügen können, um ihnen behördlicherseits eine angeblich „mangelnde familiäre bzw. wirtschaftliche Verwurzelung“ im Herkunftsland bzw. eine „mangelnde Rückkehrbereitschaft“ zu unterstellen. Die mit dem EU-Visakodex eingeführte allgemeine Begründungspflicht hat nichts daran geändert, dass Ablehnungen für die Betroffenen oftmals nicht nachvollziehbar sind, weil die entsprechende „Begründung“ zumeist aus dem bloßen Ankreuzen eines vorgegebenen Standardsatzes besteht, wie etwa: „Ihre Absicht, vor Ablauf des Visums aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, konnte nicht festgestellt werden“.

Wie infolge einer Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. bekannt wurde (vgl. Bundestagsdrucksache 17/8221), gab es im Jahr 2010 im Bereich der Visumverfahren eine Reduzierung der eingesetzten Mitarbeiterkapazitäten gegenüber dem Vorjahr um 6,5 Prozent, obwohl die Zahl der erteilten Visa im gleichen Zeitraum um 3,6 Prozent auf über 2 Millionen stieg. In den drei Ländern mit den meisten Visaanträgen, Russland, China und die Türkei, betrug dieser Rückgang 5,5, 13,7 und 10,2 Prozent. Die Arbeitsbelastung (bearbeitete Fälle pro statistisch Vollzeit tätigem/tätiger Mitarbeiter/Mitarbeiterin) stieg entsprechend an: in Russland um 12,3, in China um 45,3 und in der Türkei um 20,1 Prozent. Auf mündliche Nachfrage erklärte die Bundesregierung hierzu, dass der Rückgang des weltweiten Arbeitsaufwands bei der Bearbeitung von

Visaanträgen mit dem Wegfall der Visumpflicht in Teilen Europas bzw. mit der rückläufigen Entwicklung der Visazahlen in den Jahren 2008/2009 erklärt werden könne (vgl. Plenarprotokoll 17/151 vom 18. Januar 2012, S. 18133 f.). Dies ist jedoch nicht nachvollziehbar, da sich der Rückgang wohlgemerkt im Zeitraum 2009/2010 ereignete, als die Zahl der zu bearbeitenden Visa ungeachtet des Wegfalls der Visumpflicht für wenige Länder unbestreitbar anstieg.

Visaerleichterungen werden im parlamentarischen Raum und auf europäischer Ebene derzeit leider nur in Bezug auf (süd-)osteuropäische Länder diskutiert. Ohnehin zielen die Initiativen vom Bundesminister des Auswärtigen Dr. Guido Westerwelle im Bereich der Visumpolitik vor allem auf Erleichterungen für Geschäftsleute und Studierende ab (WirtschaftsWoche vom 23. Dezember 2011: „Einreise für Manager erleichtern“). Von Reiseerleichterungen im familiären und persönlichen Bereich ist hingegen auf Regierungsseite kaum die Rede, obwohl nicht zuletzt bei einer Sachverständigenanhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages am 28. September 2011 (vgl. Protokoll Nr. 17/46) weitgehende Einigkeit darüber bestand, dass Visaliberalisierungen selbstverständlich auch für den Bereich des familiären Kontaktes bzw. im zivilgesellschaftlichen Austausch gelten sollten.

Durch die Übertragung von Aufgaben im Visumverfahren an externe Dienstleister kommen auf Reisende, die diese Dienste in Anspruch nehmen (müssen), zusätzliche Kosten zu. Das im Visakodex vorgesehene Instrument der Mehrjahresvisa wird von der Bundesrepublik Deutschland hingegen kaum genutzt: Im Jahr 2010 waren nur etwa 12 Prozent aller erteilten Visa Einjahres- oder Mehrjahresvisa.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie hoch war die Zahl der im Jahr 2011 beantragten, erteilten bzw. abgelehnten Visa (bitte nicht nach Auslandsvertretungen, sondern alphabetisch nach Ländern –, und darin, soweit der Fall, nach unterschiedlichen Auslandsvertretungen – differenziert darstellen und bei mehreren Auslandsvertretungen jeweils auch die Gesamtzahlen der Länder nennen; bitte zudem jeweils die relative Gesamtquote der Ablehnungen nennen; zudem bitte die Zahl der Erteilungen und Ablehnungen länderbezogen differenziert nach Kurzzeit- (Schengen-) bzw. Langzeit- (nationale) Visa darstellen)?
2. Wie haben sich die Zahlen erteilter bzw. abgelehnter Visa bzw. die Ablehnungsquoten im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr prozentual entwickelt (bitte nach Ländern und Kurz- bzw. Langzeitvisa differenziert darstellen)?
3. Wie viele Ausnahmevisa wurden 2011 an den Grenzen von der Bundespolizei erteilt (bitte zusätzlich nach den zehn wichtigsten Herkunftsländern und den Gründen bzw. der Rechtsgrundlage differenziert darstellen)?
4. Wie viele Visaablehnungen im Bereich der nationalen Visa basierten im Jahr 2011 bzw. im Vorjahr auf Ablehnungen der zuständigen Ausländerbehörden bzw. auf Entscheidungen der Auslandsvertretungen (falls keine konkreten Daten vorliegen sollten, bitte zumindest eine Einschätzung geben, falls konkrete Daten vorliegen, bitte in relativen Größen angeben und zudem nach den zehn wichtigsten Ländern und den verschiedenen Visazwecken differenzieren)?
5. Wie viele Visaablehnungen basierten auf Treffermeldungen unterschiedlicher Dateien (bitte differenzieren nach: VIS, SIS II, AZR, Visadatei, Visawarndatei, Bundeszentralregister, Datei „VISA-KZB-Verfahren“, Sicherheits- und Antiterrordateien usw., bitte in absoluten und relativen Zahlen angeben sowie auch nach den zehn wichtigsten Ländern und nationalen und Schengen-Visa differenzieren)?

6. Für welche bzw. wie viele Länder gilt derzeit das so genannte nationale Konsultationsverfahren (bitte zumindest nach Kontinenten/Regionen differenzieren)?

   a) Für welche bzw. wie viele Länder gilt derzeit das Schengen-Konsultationsverfahren (bitte zumindest nach Kontinenten/Regionen differenzieren), wie viele Listungen erfolgten auf Initiative Deutschlands bzw. in Bezug auf wie viele Länder fordert Deutschland aktuell die schengenweite Konsultation, und in Bezug auf wie viele Länder fordern die anderen EU-Mitgliedstaaten (bitte einzeln auflisten) eine solche Konsultation?

   b) Für wie viele Länder fordert Deutschland eine nachträgliche Unterrichtung gemäß Artikel 31 Visakodex?

   c) Welche Erfahrungen, Probleme und Erfolge gibt es in Bezug auf die Konsultationsverfahren aus Sicht des Auswärtigen Amts?

7. Wie viele der im Jahr 2011 erteilten Schengen-Visa waren Jahres-, 2-Jahresvisa, 3-Jahresvisa, 5-Jahres- bzw. insgesamt Jahres- bzw. Mehrjahresvisa (bitte differenzieren und zusätzlich nach Ländern differenziert darstellen und absolute und prozentuale Angaben – in Relation zu den erteilten Schengen-Visa – sowie die Vergleichswerte des Vorjahres nennen)?

8. Welche Jahres- bzw. Mehrjahresvisaquoten vermeldeten zuletzt die anderen EU-Mitgliedstaaten, und inwieweit ist vor diesem Hintergrund die Aussage der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/8084 (Antwort zu Frage 12), die deutschen Auslandsvertretungen seien diesbezüglich angewiesen worden, „die Möglichkeiten, die der Visakodex zur Erleichterung des Visumverfahrens bietet, voll auszuschöpfen“, aufrechtzuerhalten?

9. Gab es eine allgemeine Anweisung an die deutschen Auslandsvertretungen, die Möglichkeiten des Visakodex voll auszuschöpfen oder gab es diesbezüglich konkretere Vorgaben, und wenn ja, welche?

   a) Gilt die Anweisung in Bezug auf alle Länder und alle Personengruppen und Reisezwecke (bitte ausführen), und welche Vorgaben im Auswärtigen Amt gibt es insbesondere zur Erleichterung der Visaerteilung für Familienangehörige und im zivilgesellschaftlichen Austausch?

   b) Welche empirisch nachweisbaren Ergebnisse einer Visaerleichterung sind infolge der Anweisung an die Auslandsvertretungen inzwischen feststellbar bzw. wie wird dies evaluiert oder überprüft?

10. Welche Erkenntnisse, Erfahrungen und Informationen hat das Auswärtige Amt zur Anwendung der so genannten Vielreisenden-Regelung (Verzicht auf persönliche Vorsprache) bzw. der so genannten bona-fide-Regelung (Verzicht auf Vorsprache und erleichterte Nachweispflichten)?

    a) In welchem Umfang wird davon jeweils in Bezug auf welche Länder und welche Personengruppen Gebrauch gemacht?

    b) Welche Kriterien kommen dabei jeweils zur Anwendung?

11. Inwieweit bzw. in welchen Konstellationen schreibt der Visakodex im Visumverfahren zwingend die persönliche Vorsprache der Betroffenen vor?

    a) Unter welchen Bedingungen kann nach dem Visakodex eine persönliche Vorsprache verlangt werden?

    b) Wie werden diese Regelungen durch die Bundesregierung ausgelegt bzw. durch Vorgaben des Auswärtigen Amts bzw. durch die Auslandsvertretungen in der Praxis umgesetzt und konkretisiert?

12. Inwieweit geht die Bundesregierung davon aus, dass der Einsatz externer Dienstleister intensivere Überprüfungen der Visaanträge ermöglicht und es infolgedessen auch zu erhöhten Ablehnungsquoten kommt, und wie sind entsprechende Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten?

13. Welche der von anderen EU-Mitgliedstaaten (insbesondere Finnland) praktizierten und von z. B. dem Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft geforderten Visaerleichterungen werden von deutschen Auslandsvertretungen bereits in welchem Umfang und in Bezug auf welche Länder praktiziert bzw. sind für wann geplant bzw. werden vom Auswärtigen Amt aus welchen Gründen abgelehnt

    (bitte getrennt antworten zu den Bereichen:

    a) Beschleunigung des Verfahrens durch Verringerung der einzureichenden Unterlagen,

    b) Verzicht auf (zweimalige) persönliche Vorsprache der Betroffenen,

    c) Verzicht auf Einladungsschreiben,

    d) Verzicht auf die Vorlage von Originaldokumenten,

    e) Möglichkeit der Antragstellung bzw. Antragsergänzung per Post, Fax, Mail,

    f) bessere personelle und räumliche Ausstattung der Konsulate, verkürzte und verlässliche Wartezeiten)?

14. Welche Visaerleichterungsabkommen mit welchen Ländern und welchen Inhalten sind derzeit in Kraft bzw. in Vorbereitung?

15. Inwieweit ist die Bundesregierung bereit, sich auf EU-Ebene für eine Lockerung des Artikels 7 Absatz 3 des Schengener Grenzkodexes einzusetzen, der bei Drittstaatsangehörigen eine – bis auf enge Ausnahmen – verpflichtende sehr intensive, eingehende Kontrolle bei der Einreise vorsieht, jedenfalls soweit es die erneute verpflichtende Kontrolle von Umständen anbelangt, die bereits in einem vorherigen Visumverfahren geprüft wurden, zumal es von vielen Reisenden mit gültigem Visum als Schikane angesehen wird, wenn sie nach einem strengen Visumverfahren an der Grenze erneut ihre Rückkehrbereitschaft, den Reisezweck, finanzielle Mittel, Einladungen usw. vorlegen bzw. glaubhaft machen müssen (vgl. die Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. September 2011, Protokoll Nr. 17/46; bitte begründen)?

16. Wie bewertet das Auswärtige Amt die Einführung der Visafreiheit für Serbien, Mazedonien, Montenegro, Albanien und Bosnien-Herzegowina und die Folgen für die EU, Deutschland bzw. die Menschen der genannten Länder (bitte nach Ländern differenzieren), und welchen Handlungsbedarf sieht das Auswärtige Amt diesbezüglich?

17. Welche organisatorischen und politischen Vorbereitungen hat das Auswärtige Amt getroffen in Hinblick auf die durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache „Demirkan“ zu erwartende weitgehende Visumfreiheit für türkische Staatsangehörige im Rahmen der passiven Dienstleistungsfreiheit, und was sind die grundlegenden Überlegungen des Auswärtigen Amts hierzu?

18. Wie erklärt die Bundesregierung, dass die Zahl der mehrjährigen Visa (mit 74 070) im Vergleich zu den Einjahresvisa (mit 133 336) im Jahr 2010 eher gering war, und wie sind die Vergleichszahlen anderer EU-Mitgliedstaaten?

    a) Ist es zutreffend, dass insbesondere Familienangehörige vor allem auf Mehrjahresvisa zur Reiseerleichterung angewiesen sind, weil familiäre Besuche im Regelfall eher im jährlichen Turnus (etwa zu bestimmten

Feiertagen) und schon aus Kostengründen eher selten mehrfach im Jahr erfolgen (bitte ausführen), und inwieweit wird dies bei der Erteilung von Mehrjahresvisa an Familienangehörige berücksichtigt?

b) Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass es im zweiten Quartal 2010, d. h. nach dem Inkrafttreten des Visakodexes, zwar eine deutliche Steigerung der erteilten Mehrjahresvisa gab, diese Zahl in den nachfolgenden Quartalen aber wieder zurückging, und wie ist die quartalsmäßige Entwicklung der erteilten Mehrjahresvisa weltweit im Jahr 2011 verlaufen (bitte gesondert die Entwicklung in den zehn bedeutendsten Ländern darstellen)?

c) Besteht nach Ansicht der Bundesregierung ein Anspruch auf Erteilung eines längerfristigen Visums, wenn die Voraussetzungen des Artikels 24 Absatz 2 des Visakodexes erfüllt sind (wenn nein, bitte in Auseinandersetzung mit dem Wortlaut „werden Visa für die mehrfache Einreise … ausgestellt, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind“ begründen), und welche konkretisierenden Anweisungen gibt es hierzu?

d) Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass die Voraussetzung des Artikels 24 Absatz 2 Buchstabe a des Visakodexes bei Familienmitgliedern von Unionsangehörigen bzw. rechtmäßig im Land lebenden Drittstaatsangehörigen regelmäßig erfüllt ist (wenn nein, bitte in Auseinandersetzung mit dem Wortlaut der Vorschrift begründen, wonach bei solchen Familienmitgliedern beispielhaft die Anforderung der Notwendigkeit regelmäßiger Reisen erfüllt ist), und welche konkretisierenden Anweisungen gibt es hierzu?

e) Wird Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe b des Visakodexes von der Bundesregierung so ausgelegt, dass es eine (oder mehrere) rechtmäßige vorherige Visanutzungen gegeben haben muss, oder genügt es, wenn es diesbezüglich keine negativen Vorfälle gab (was auch der Fall ist, wenn jemand noch nicht mit einem Visum gereist ist; bitte begründen), und welche konkretisierenden Anweisungen gibt es zur Anwendung dieser Vorschrift im Weiteren (bezüglich des Nachweises der „Rückkehrabsicht“ usw.)?

19. Welche Angaben oder zumindest Einschätzungen kann die Bundesregierung zum jeweiligen Anteil bestimmter Zwecke hinsichtlich der erteilten Visa machen (etwa bei Langzeitvisa: Anteil der Visa zum Familiennachzug, zur Beschäftigung, zur Ausbildung usw. bei Kurzzeitvisa: Anteil der Geschäftsvisa, der Touristenvisa, der Visa zum Familienbesuch usw.)?

20. Wie viel Personal wurde im Bereich der Visumbearbeitung in den deutschen Auslandsvertretungen im Jahr 2011 eingesetzt (bitte nach deutschen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bzw. Ortskräften differenzieren), wie hoch waren die Personalkosten 2011, wie viele MAK (statistisch Vollzeit arbeitende Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter) gab es und wie viele Fälle pro MAK wurden im Jahr 2011 bearbeitet (bitte neben den Gesamtzahlen auch jeweils nach Kontinenten und den zehn wichtigsten Herkunftsländern differenziert darstellen und jeweils die prozentualen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr nennen)?

21. Wie begründet die Bundesregierung den Rückgang der MAK und den Anstieg der pro MAK zu bearbeitenden Fälle in der Visumbearbeitung 2009/2010 angesichts der in diesem Zeitraum gestiegenen Visumzahlen (die Antwort im Plenarprotokoll 17/151, S. 18134, kann aus den in der Vorbemerkung dargelegten Gründen nicht überzeugen), wie ist die aktuelle und künftige Personalplanung für die Visumbearbeitung, und wie wird sie begründet?

22. Wie hoch war die Zahl von Remonstrationen und/oder Klagen gegen ablehnende Visumbescheide im Jahr 2011 im Bereich der Kurzzeit- bzw. Langzeitvisa (bitte differenzieren und auch die Vergleichswerte für 2010 angeben)?

23. In welchem Umfang wurden 2011 nach einer Klageerhebung Visa erteilt (berücksichtigt werden sollen auch Fälle, in denen Visa infolge eines gerichtlichen Vergleichs oder auch nach Klagerücknahme nach Zusicherung der Behörde zur Visumerteilung erteilt wurden, bitte auch die Vergleichswerte des Vorjahres nennen)?

24. In welchen Ländern werden biometrische Daten im Visumverfahren erfasst (im Rahmen des Visa-Informationssystems VIS bzw. im Rahmen von Pilotprojekten), in welchen Ländern/Regionen soll dies in den Jahren 2012 bzw. 2013 bzw. später erfolgen, und welche Erfahrungen oder Probleme gibt es in diesem Zusammenhang aus Sicht der Bundesregierung?

25. Wie ist der Stand der Einführung einer „Visawarndatei“ bzw. eines automatischen Abgleichs der Visadaten mit der Antiterrordatei, welche Probleme gibt es, wann werden beide Verfahren einsatzbereit sein, und welche Erfahrungen oder Erfolge gibt es eventuell bereits schon?

26. Inwieweit kann der von der Bundesregierung angegebene Nutzen der „Visawarndatei“ für Reisende (schnellere bzw. erleichterte Erteilung bei fehlendem Warnhinweis) realisiert werden, wenn Daten eines erfolgreichen Visumverfahrens nur für zwei Jahre gespeichert werden?

27. Wie viele Visa zum Ehegattennachzug wurden im Jahr 2011 erteilt (bitte nach den 15 wichtigsten Herkunftsländern differenzieren und zudem die jeweiligen prozentualen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr benennen)?

    a) Wie lautet die gesonderte Statistik des Auswärtigen Amts zum Sprachnachweis beim Ehegattennachzug für die zehn Hauptherkunftsländer für das Jahr 2011?

    b) Wie hoch war der Anteil „Externer“ an Sprachprüfungen „Start Deutsch 1“ der Goethe-Institute weltweit im Jahr 2011 (bitte nach den 15 wichtigsten Herkunftsländern differenzieren)?

    c) Wie hoch waren die Bestehensquoten bei Sprachprüfungen „Start Deutsch 1“ der Goethe-Institute weltweit im Jahr 2011 (bitte nach externen und internen Prüfungsteilnehmenden sowie nach den 15 wichtigsten Herkunftsländern differenzieren und zudem die jeweils zehn Länder mit den höchsten bzw. niedrigsten Quoten mit einer Teilnehmendenzahl von über 100 angeben)?

28. In welchem Umfang und in Bezug auf welche Länder haben sich Befürchtungen der Bundesregierung, die Offenlegung der Ablehnungsquoten im Visumverfahren in Bezug auf einzelne Länder könnte „nachteilige Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen zu einzelnen Staaten haben und zudem Versuche des Visummissbrauchs begünstigen“ (Bundestagsdrucksache 16/5546, Antwort zu Frage 1), nach Offenlegung dieser Daten realisiert, und wenn es keine solche nachteiligen Auswirkungen gegeben hat, wie bewertet die Bundesregierung im Nachhinein ihr diesbezüglich restriktives Auskunftsverhalten gegenüber parlamentarischen Anfragen in der Vergangenheit?

29. Was weiß die Bundesregierung darüber, dass die Deutsche Bank AG bei der Errichtung von Sperrkonten keinerlei Neugeschäfte mit Kunden aus Syrien mehr annimmt, und wie bewertet sie dies vor dem Hintergrund, dass ein Sperrkonto im Visumverfahren, insbesondere für ausländische Studierende, die ihr Studium in Deutschland selbst finanzieren und dies nachweisen müssen, eine wichtige, wenn nicht gar unverzichtbare Voraussetzung ist?

30. Welche anderen Geldinstitute gibt es, bei denen ein Sperrkonto für die Zwecke des Visumverfahrens eingerichtet werden kann, und falls es keine anderen Institute gibt, wie sollen Visumantragstellende aus Syrien, insbesondere für Studienzwecke, die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums erfüllen?

Berlin, den 10. Februar 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333